Eduskunnan valtiovarainvaliokunnan sivistys- ja tiedejaosto sekä kunta- ja terveysjaosto

Viite: Lapsiasiavaltuutetun kertomus eduskunnalle 2018 (K 5/2018 vp)

Asia: Kertomuksen yleisesittely ja kysymys "Miten valtion talousarvioesityksessä tulisi kuvata esityksen lapsivaikutuksia ja tuoda esiin suoraan tai välillisesti lapsiin kohdistuvien määrärahojen osuus yhteiskunnan voimavaroista?"

Lapsiasiavaltuutetun tehtävänä on arvioida ja edistää lapsen oikeuksien toteutumista Suomessa. Työn perustana on YK:n lapsen oikeuksien yleissopimus (SopS 59 ja 60/1991), joka on lailla voimaan saatettu ihmisoikeussopimus. Lapsiasiavaltuutettu arvioi hallituksen esitysluonnosta lapsen oikeuksien yleissopimuksen näkökulmasta.

Lapsiasiavaltuutetun kannanotot

Johdanto

Lapsen oikeuksien yleissopimus koskee kaikkia alle 18-vuotiaita, ellei lapseen soveltuvien lakien mukaan lapsi ole saavuttanut täysi-ikäisyyttä aikaisemmin (1 artikla). Lapsen oikeuksien yleissopimuksen 4 artiklan mukaan sopimusvaltiot ovat sitoutuneet ryhtymään kaikkiin tarpeellisiin lainsäädännöllisiin, hallinnollisiin ja muihin toimiin yleissopimuksessa tunnustettujen oikeuksien toteuttamiseksi.

Suomen perustuslain (731/1999) 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Säännös ulottaa julkisen vallan turvaamisvelvollisuuden perustuslain 2 luvussa säädettyjen perusoikeuksien ohella myös Suomea velvoittavissa kansainvälisissä sopimuksissa turvattuihin ihmisoikeuksiin. Turvaamisvelvoite ulottuu siten myös lapsen oikeuksien yleissopimuksessa taattuihin oikeuksiin.

Lapsen oikeuksien yleissopimuksen täytäntöönpanoa ja toteutumista valvovan YK:n lapsen oikeuksien komitean mukaan lapsen etu toteutuu, kun kaikki yleissopimuksessa taatut lapsen oikeudet toteutuvat. Lapsen oikeus saada etunsa arvioiduksi ja otetuksi ensisijaisesti huomioon tulisi sisällyttää kaikkeen asianmukaiseen lainsäädäntöön eikä pelkästään erityisiin lapsia koskeviin lakeihin. Velvollisuus ulottuu myös talousarvioiden hyväksymiseen, valmisteluun ja kehittämiseen, joissa on omaksuttava lapsen edun näkökulma lapsen oikeuksien huomioon ottamisen takaamiseksi.

Lapsen oikeuksien komitea on määritellyt seuraavat artiklat perustavanlaatuisiksi yleisperiaatteiksi lapsen oikeuksien yleissopimuksen täytäntöönpanossa:

LAPSIASIAVALTUUTETUN TOIMISTO
Vapaudenkatu 58 A, 3. krs
40100 Jyväskylä
www.lapsiasia.fi
www.lastensivut.fi

- **lapsen edun ensisijaisuus** kaikissa julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten tai lainsäädäntöelimien toimissa, jotka koskevat lapsia (3(1) artikla)
- **lapsen oikeus syrjimättömyyteen** ilman minkäänlaista lapsen, hänen vanhempiensa tai muun laillisen huoltajansa ominaisuuteen tai muuhun seikkaa perustuvaa erottelua (2 artikla)
- **lapsen oikeus osallistua**, vaikuttaa ja tulla kuulluksi ikänsä ja kehitystasonsa edellyttämällä tavalla, erityisesti lapselle on annettava mahdollisuus tulla kuulluksi häntä koskevissa oikeudellisissa ja hallinnollisissa toimissa joko suoraan tai edustajan tai asianomaisen toimielimen välityksellä (12 artikla),
- **lapsen oikeus elämään sekä henkiinjäämiseen ja kehittymiseen** mahdollisimman täysimääräisesti (6 artikla)

Lapset valtion talousarviossa

YK:n lapsen oikeuksien komitea on yleiskommentissa (nro 5) lapsen oikeuksien yleissopimuksen yleisistä täytäntöönpanotoimenpiteistä (CRC/GC/2003/5) todennut seuraavaa[1]:

- ”Raportointiohjeissaan ja sopimusvaltioiden raportteja käsitellessään komitea on kiinnittänyt runsaasti huomiota niiden voimavarojen määrittämiseen ja analysointiin, jotka on kohdistettu lapsiin kansallisissa ja muissa talousarvioissa. **Yksikään valtio ei voi kertoa, täyttääkö se lasten taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet "mahdollisimman täysimääräisesti [...] käytettävissä olevien voimavarojensa mukaan", kuten edellytetään 4 artiklassa, ellei se voi määrittää sosiaalisektorille kansallisissa ja muissa talousarvioissa osoitettujen määrärahojen osuutta ja tästä lapsille sekä suoraan että välillisesti osoitettujen määrärahojen osuutta.** Jotkut valtiot ovat väittäneet, ettei kansallisia talousarvioita ole mahdollista analysoida tällä tavalla. Toiset valtiot ovat kuitenkin tehneet näin ja julkaisevat vuosittain "lasten talousarvion". Komitean on tiedettävä, mihin toimiin on ryhdytty kaikilla hallintotasoilla sen varmistamiseksi, että taloudellisessa ja sosiaalisessa suunnittelussa ja päätöksenteossa sekä talousarviopäätöksissä otetaan ensisijaisesti huomioon lasten etu ja että lapsia, erityisesti syrjäytyneitä ja epäedullisessa asemassa olevia lapsiryhmiä, suojellaan talouspolitiikkojen tai taloudellisten laskusuhdanteiden kielteisiltä vaikutuksilta.”

YK:n lapsen oikeuksien komitea on yleiskommentissa (nro 19) julkisesta budjetoinnista lasten oikeuksien toteuttamiseksi (CRC/C/GC/19) määrittänyt lasten oikeuksiin liittyvän julkisen budjetoinnin periaatteet (vaikuttavuus, tehokkuus, oikeudenmukaisuus, läpinäkyvyys, kestävyys) sekä luonut valtioille rakennetta ja sisältöä budjetoinnin kehittämiseksi. Komitea antaa yksityiskohtaisia ohjeita ja suosituksia, kuinka lasten oikeudet tulisi toteuttaa julkisen talousarvioprosessin kunkin seuraavan neljän vaiheen yhteydessä; suunnittelu, hyväksyminen, toimeenpano, seuranta[2]:

- ”Sopimusvaltioiden tulisi arvioida lapsen oikeuksiin kohdistuvia vaikutuksia varmistaakseen lainsäädännön, politiikkojen ja ohjelmien vaikutuksen kaikkiin lapsiin kansallisella ja paikallisella tasolla, erityisesti haavoittuvassa asemassa oleviin lapsiin, joilla voi olla erityistarpeita ja joiden oikeuksien toteutuminen tästä syystä edellyttää suhteellisesti suurempaa osuutta määrärahoista. Lapsen oikeuksiin kohdistuvien vaikutusten arvioinnin tulisi sisältyä jokaiseen talousarvioprosessin vaiheeseen ja täydentää muita valvonta- ja arviointipyrkimyksiä. Vaikka sopimusvaltiot soveltavat erilaisia menettelyjä ja käytäntöjä toteuttaessaan lapsen oikeuksiin kohdistuvien vaikutusten arviointeja, niiden tulisi hyödyntää kehikkojensa kehittämisessä yleissopimusta ja sen valinnaisia pöytäkirjoja sekä komitean antamia aiheeseen liittyviä loppupäätelmiä ja yleiskommentteja. Lapsen oikeuksiin kohdistuvien vaikutusten arvioinneissa tulisi hyödyntää sidosryhmiä, kuten lapsia, kansalaisjärjestöjä,

[1] http://lapsiasia.fi/wp-content/uploads/2015/03/CRC_GC_2003_5_julkaisu.pdf
[2] http://lapsiasia.fi/wp-content/uploads/2015/03/CRC_C_GC_19_julkaisu.pdf

asiantuntijoita, valtion hallintorakenteita ja akateemisia laitoksia. Analyysin tuloksena tulisi esittää muutosehdotuksia, vaihtoehtoja ja parannuksia, ja analyysin pitäisi olla julkisesti saatavilla."

Valtiovarainministeriön julkaisussa "Lapsiperheitä ja erityisesti yksin asuvia vanhuksia koskevien asioiden kokoaminen osana valtion talousarviota" (18/2015) ministeriön työryhmä esitti muun muassa, että valtion talousarvion perusteluihin liitetään väestöryhmittäinen arviointi muutosten yhteisvaikutuksista. Tällaisen yhteenvedon tulisi sisältää arvio lasten ja lapsiperheiden toimeentuloon ja hyvinvointiin kohdistuvista yhteisvaikutuksista. Lapsiasiavaltuutettu joutuu toteamaan, ettei työryhmän esityksellä ole ollut käytännön vaikutuksia valtion talousarvion rakenteeseen tai sisältöön.

Johtopäätökset

Lapsiasiavaltuutettu toteaa seuraavat kolme havaintoa ja kolme toiminnallista johtopäätöstä koskien valtion talousarviota samalla pyrkien vastaamaan ennalta annettuun kysymykseen "Miten valtion talousarvioesityksessä tulisi kuvata esityksen lapsivaikutuksia ja tuoda esiin suoraan tai välillisesti lapsiin kohdistuvien määrärahojen osuus yhteiskunnan voimavaroista?". Lapsiasiavaltuutettu esittää eduskunnan valtiovarainvaliokunnan sivistys- ja tiedejaostolle sekä kunta- ja terveysjaostolle kunnioittavasti seuraavaa otettavaksi huomioon valtion talousarvion valmistelun ja sisällön kehittämisessä:

Keskeiset havainnot:

1. Valtion talousarvio ei sisällä strategista ja eri toimenpiteitä yhteenkokoavaa analyysiä talousarvion vaikutuksista lapsiin. Hallitusohjelman kirjaus "Otetaan käyttöön päätösten lapsi- ja perhevaikutusten arviointi. Jatketaan väestölähtöisen budjetoinnin sekä lasten hyvinvoinnin seurannan kehitystyötä"[3] ei näy valtion talousarviossa.

2. Hallitusohjelman strategisten tavoitteiden ja valtion talousarvion suhde vaikuttaa väljältä (vrt. esim. valtion talousarvion vuodelle 2018 yleisperustelujen Yhteenveto-osan kohta "Eriarvoistuminen", joka on lyhyt kooste teknisistä etuuksiin tehdyistä muutoksista).

3. Valtion talousarvio ei täytä YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen velvoitteita lapsen edun huomioon ottamisesta ja systemaattisesta seurannasta.

Toiminnalliset johtopäätökset:

1. Laki valtion talousarviosta (423/1988) on uudistettava mahdollistamaan laajempien politiikkatoimien asettamisen ja niiden seurannan. Erityisesti lain 6 §, joka nykyisellään sementoi menojen ryhmittelyn menoarviossa hallinnonaloittain pääluokkiin, on uudistettava.

2. Valtion talousarvion yleisperusteluihin on koottava talousarvion keskeiset vaikutukset lapsiin ja lapsiperheisiin.

3. Talousarvioon on asetettava selkeät budjettitoimien vaikuttavuutta seuraavat mittarit. Lapsiasiavaltuutettu kiinnittää eduskunnan huomion yhtenä esimerkkinä siihen, että valtion talousarviossa vuodelle 2018 ei ole sijaishuoltoa (lastensuojelua) koskevia indikaattoreita (mittareita). Indikaattoreita asetettaessa olisi talousarvioon merkittävä, mihin tilastollisiin lähteisiin tai tutkimuksiin tunnusluvut perustuvat.

[3] http://valtioneuvosto.fi/documents/10184/1427398/Ratkaisujen+Suomi_FI_YHDISTETTY_netti.pdf (s. 21)

Lopuksi lapsiasiavaltuutettu korostaa, että YK:n lapsen oikeuksien komitea on yleiskommentissa nro 19 korostanut, että sopimusvaltioiden tulisi talousarvion suunnittelussa pohtia tarkasti eri lapsiryhmien ja etenkin haavoittuvassa asemassa olevien lapsiryhmien tilannetta ja ottaa huomioon menneisyys (ainakin viimeiset 3–5 vuotta), nykytilanne ja tulevaisuus (ainakin seuraavat 5–10 vuotta).

Kunnioittavasti,



Tuomas Kurttila
Lapsiasiavaltuutettu